



EL DELICADO EQUILIBRIO ENTRE, PROPIEDAD Y EL INTERES PÚBLICO

NOMBRE: ALEXIA ROTA

LEGAJO: ABG 11306

DNI: 45.701.255

AÑO 2025

## SUMARIO

I. Introducción - II. Aspectos procesales: a. Reconstrucción de la premisa fáctica, b. Historia procesal, c. Descripción de la decisión del tribunal - III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia - IV. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales- V. Postura del autor. VI. Conclusión. - VII. Listado de referencias bibliográficas

### I. Introducción

Hay decisiones judiciales que no solo resuelven un litigio, sino que plantean interrogantes que atraviesan el derecho, la política y la ética. El fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa” es uno de ellos. A partir de un conflicto territorial en el corazón de San Luis, emerge una tensión jurídica de gran calado: la que enfrenta el derecho de propiedad privada con los derechos colectivos vinculados al ambiente y al patrimonio natural. ¿Qué ocurre cuando el interés individual de explotar económicamente una propiedad colisiona con la decisión estatal de preservar un bien común para las generaciones futuras? ¿Puede el Estado, en nombre del ambiente, imponer límites tan severos al uso de la tierra que la vuelvan improductiva? ¿Y qué lugar ocupa la indemnización en ese escenario? Este trabajo se adentra en ese entramado de preguntas, buscando desentrañar no solo el razonamiento jurídico de la Corte y como accionó el Tribunal Superior de San Luis, sino también las implicancias que ese razonamiento proyecta sobre el orden constitucional argentino.

La declaración de 190 hectáreas como Reserva Natural por parte del municipio de Merlo generó una afectación concreta sobre los derechos de los propietarios. El análisis de este caso permite revisar el alcance de los artículos 17 y 41 de la Constitución Nacional, entre otros, en un escenario donde el derecho se vuelve un instrumento de ponderación entre bienes jurídicos de igual jerarquía. Así, el eje de la tesis gira en torno al problema axiológico que se configura cuando se enfrentan intereses legítimos, individuales y colectivos, que reclaman reconocimiento en el mismo plano de protección. Este estudio se propone, entonces, no ofrecer respuestas definitivas, sino aportar una mirada crítica sobre los criterios jurídicos que orientan la resolución de estos conflictos. Porque en el derecho, como en la vida democrática, los

consensos no se imponen: se construyen a partir de la tensión entre valores. Y esta tensión, en definitiva, es la que hace del derecho una materia siempre viva.

## II. Aspectos Procesales

### a. Premisa Fáctica

Carlos Rodolfo y María del Rosario Mercau, titulares de un predio de 261 hectáreas ubicado en Villa de Merlo, provincia de San Luis, presentaron un reclamo administrativo ante la Municipalidad de dicha localidad. El objeto de este reclamo era obtener una indemnización por el perjuicio económico que consideraban haber sufrido a raíz de la sanción de las ordenanzas municipales Nros. 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000. Estas normativas, referidas al ordenamiento territorial, designaron 190 hectáreas de su propiedad como parte de la “Zona Turística T4”, dentro de la “Reserva Natural Protegida de la Sierra del Comechingones”.

La consecuencia directa de esta zonificación fue la prohibición de realizar loteos y construcciones en esas 190 hectáreas. En contrapartida, se estableció que el uso permitido para esa área era exclusivamente de carácter “turístico”, incluyendo paseos serranos, senderos peatonales, paradores y refugios. Además, se especificaron las características constructivas, exigiendo el empleo de materiales locales, técnicas artesanales y un bajo impacto ambiental, integrándose con el entorno natural. Los señores Mercau argumentaron que estas restricciones impuestas por la normativa municipal sobre su propiedad constituían un daño que debía ser reparado económicamente por el Estado local. Sin embargo, la Municipalidad de Villa de Merlo rechazó formalmente este reclamo a través de las resoluciones administrativas Nros. 176-DEM-2007 y su confirmatoria, la Nro. 202-DEM-2007, ambas emitidas por el Intendente municipal.

### b. Historia Procesal

El proceso judicial que culminó con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se originó en una acción contencioso-administrativa iniciada por Carlos Rodolfo Mercau y María del Rosario Mercau contra la Municipalidad de Merlo. La demanda se fundó en el rechazo, mediante las resoluciones Nros. 176-DEM-2007 y 202-DEM-2007, del reclamo administrativo que los actores habían presentado

solicitando una indemnización por los perjuicios sufridos debido a las restricciones impuestas por las ordenanzas Nros. 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000, referidas al ordenamiento territorial.

Frente a la negativa del Ejecutivo municipal, los actores promovieron demanda ante la justicia provincial, impugnando además la constitucionalidad de dichas ordenanzas. El caso recorrió las instancias judiciales locales hasta que el Superior Tribunal de Justicia de San Luis rechazó la pretensión de los Mercau. Contra ese fallo, se interpuso recurso extraordinario, cuya denegación motivó la presentación de un recurso de hecho ante la Corte Suprema, tribunal que finalmente tomó intervención y dictó la sentencia objeto de análisis.

### c. Decisión del Tribunal

Ante los hechos procesales especificados anteriormente, llevados a cabo por el Superior Tribunal de Justicia de San Luis, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso de hecho interpuesto, declaró procedente el recurso extraordinario y dejó sin efecto la sentencia provincial. Consideró que las restricciones impuestas desnaturalizaban el derecho de propiedad de los actores, y que el tribunal local había incurrido en un error al calificarlas como simples limitaciones administrativas, sin evaluar su intensidad.

No obstante, la Corte omitió pronunciarse sobre dos cuestiones sustanciales: la procedencia de la indemnización reclamada y la aplicabilidad de la Ley IX-332-2004, invocada por la Municipalidad. Ambas cuestiones fueron remitidas al tribunal de origen, que deberá resolverlas conforme a la doctrina de la responsabilidad estatal por actividad legítima y al marco normativo vigente. En definitiva, la Corte corrigió el enfoque del tribunal provincial respecto de la afectación al derecho de propiedad, pero dejó en manos del Superior Tribunal de Justicia de San Luis la resolución de los aspectos pendientes, siguiendo los lineamientos establecidos en su fallo.

### III. Ratio Decidendi

Mientras el tribunal Superior provincial las consideró una expresión legítima del poder de policía en materia de planificación territorial, la Corte Suprema se apartó de ese criterio, destacando que si bien el ordenamiento ambiental es válido (art.

41 CN y art. 10 LGA), no puede ejercerse en forma irrazonable o desproporcionada frente a derechos fundamentales (arts. 14, 16, 17 y 28 CN). En este sentido, criticó el enfoque dogmático del fallo local, que omitió valorar el impacto real de las medidas sobre el uso y goce del bien. No se evaluó adecuadamente la intensidad de las restricciones impuestas a la propiedad de los actores al declararla Reserva Natural Protegida, una medida que podría desnaturalizar el ejercicio de su derecho de propiedad al exceder los límites de una mera restricción administrativa. Recurriendo al precedente Filcrosa S.A. (Fallos: 308:1282), reafirmó que cuando una restricción torna el predio improductivo, puede constituir una lesión indemnizable, más allá de su legalidad formal.

La Corte sostuvo que debía analizarse la sustancia de la restricción al derecho de propiedad dentro de su contexto ambiental y cultural. No se trataba solo de una propiedad privada, sino de un ecosistema protegido constitucionalmente (artículo 41 Constitución Nacional), cuya conservación incluye biodiversidad y hábitat. En este marco, aplicó el principio *in dubio pro natura* (Fallos: 342:1203), priorizando la tutela ambiental ante la duda. Sin embargo, recordó que el ejercicio del poder de policía no exime al Estado de responsabilidad si se priva al titular de su propiedad o se lesionan sus atributos esenciales (Fallos: 253:316; 310:2824), criterio que también se extiende a otras intervenciones estatales cuando superan la razonabilidad (Fallos: 312:659).

En ese sentido, y conforme lo expresado en el precedente “Rossi” (CSJ 179/2012, sentencia del 25 de febrero de 2014), las restricciones administrativas no constituyen técnicamente una carga patrimonial impuesta al titular del derecho, sino que representan los límites normales al ejercicio del derecho de propiedad. De ahí que, en tanto no impliquen un desmembramiento o afectación sustancial, no dan lugar, en principio, a indemnización, tal como ha sostenido parte de la doctrina especializada (Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, t. IV, Abeledo Perrot, p. 45 y ss.).

Finalmente, la Corte se apoya en su jurisprudencia (Fallos: 253:316; 310:2824) para distinguir entre el ejercicio regular del poder de policía que impone meras restricciones administrativas (no indemnizables, Fallos: 308:2626; artículo 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación) y aquellas acciones estatales que conllevan

una privación o lesión esencial del derecho de propiedad, las cuales sí pueden generar responsabilidad estatal. La clave para la Corte reside en ponderar cuidadosamente si la limitación impuesta en el caso concreto, bajo la apariencia de una regulación ambiental, constituye en realidad una afectación sustancial al derecho de propiedad que exige una compensación.

#### IV. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En el presente marco teórico, nos adentraremos en el complejo análisis de la responsabilidad del Estado frente a las restricciones impuestas por normas de orden público que afectan el derecho de propiedad. Para desentrañar las particularidades y desafíos que esta temática presenta, especialmente en el contexto del análisis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, iremos abordando las contribuciones de diversos autores y precedentes jurisprudenciales. Este recorrido bibliográfico nos permitirá comprender las distintas aristas y las tensiones jurídicas involucradas, tanto desde la perspectiva administrativa como desde una óptica civil, proporcionando las herramientas conceptuales necesarias para entender la dificultad inherente al estudio de esta problemática.

La responsabilidad del Estado en el contexto de restricciones por normas de orden público se toma como base la obra de Gordillo (2009), quien distingue entre responsabilidad directa e indirecta (p. 698). Sostiene que el fundamento de la reparación no siempre es la culpa, sino la vinculación funcional del daño con el accionar estatal. Esto permite discernir cuándo una restricción, incluso legítima, trasciende una carga general y genera una lesión indemnizable al derecho de propiedad. Gordillo también señala la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema, que pasó a controlar la arbitrariedad en la declaración de utilidad pública. Esta doctrina se complementa con precedentes de la Corte Suprema que abordan la responsabilidad del Estado por actos legítimos que afectan derechos. En *Galanti c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (CSJN, Fallos 310:2824, sentencia del 22/12/1987) y *Juillerat, Milton Enrique c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (CSJN, Fallos 308:2626, sentencia del 23/12/1986), se afirmó que aun cuando una obra sea lícita y resulte del poder de policía, no exime al Estado de reparar si priva o lesiona atributos esenciales del derecho de propiedad. Ambos precedentes consolidan el principio según el cual no puede

imponerse al ciudadano un sacrificio desproporcionado sin compensación. En este sentido, la doctrina constitucional también refuerza la noción de responsabilidad por actos estatales lícitos. Bidart Campos (2005) explica que incluso cuando las normas o actividades estatales son constitucionales y legítimas en sí mismas, si sus efectos causan daño a los derechos de terceros, esto puede derivar en una inconstitucionalidad. En estos casos, el Estado tiene el deber de responder por su actividad lícita, reparando el daño a quien lo sufre mediante una indemnización adecuada. (P. 353)

Desde una perspectiva civil, Pizarro y Vallespinos (2020), en su Manual de Responsabilidad Civil, Tomo II, advierten que, en casos de responsabilidad por actividad legítima, la exigencia de un nexo causal exclusivo restringe de forma injusta el acceso a la reparación, ya que la intervención de un tercero puede eximir al Estado, vulnerando principios como la razonabilidad (art. 28 CN) y el derecho de propiedad (art. 17 CN) (p. 176). Además, sostienen que cuando el sacrificio individual en beneficio del interés general resulta desproporcionado, corresponde una compensación, conforme a la doctrina del sacrificio especial y el principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 CN) (p. 190). Aunque existe debate sobre si esa reparación debe ser plena o limitada, la Ley 26.944, en su artículo 5º, se orienta hacia una indemnización restringida al valor objetivo, excluyendo el lucro cesante y el daño moral. Estas tensiones llevan a repensar, en el caso que nos ocupa, si las restricciones urbanísticas justifican una reparación total o parcial, y hasta qué punto el Estado, aun actuando legítimamente, debe asumir las consecuencias patrimoniales derivadas. En esa línea, el principio de justa indemnización, como derivación del artículo 17 de la Constitución Nacional, ha sido expresamente reconocido por la Corte Suprema en Benítez Fructuoso y otra c/ Dirección Nacional de Vialidad (Fallos: 317:377, sentencia del 12/04/1994), estableciendo que la compensación debe permitir al afectado adquirir un bien de similares características.

Para profundizar en la naturaleza de las restricciones estatales y su fundamento jurídico, se recurre a la obra de Cassagne (2002) en su tomo I. En ella, el autor explica que la diferencia entre el derecho privado y el derecho administrativo no radica en quién aplica las normas, sino en los principios que los inspiran (p. 193). Mientras que el derecho privado se basa en la autonomía y la igualdad entre partes, el derecho administrativo parte de la posición preeminente del Estado, lo que le permite,

respetando garantías, imponer unilateralmente efectos jurídicos sobre los particulares. Este marco conceptual resulta crucial para comprender cómo el Estado puede limitar derechos individuales, como la propiedad o el uso del suelo, cuando está en juego el interés general. Además, Cassagne (2002) advierte que si bien se utilizan normas del Código Civil, su aplicación al derecho administrativo debe realizarse por analogía y adaptada a los principios del derecho público, lo que fue reconocido también por la Corte Suprema de la Nación. Esto refuerza la idea de que las restricciones a derechos en casos como el que analizamos deben evaluarse desde una lógica de derecho público, considerando la finalidad colectiva que persigue la administración. Seguimos bajo la línea de la protección constitucional del derecho de propiedad frente a actos del poder público, es por lo que se recurrió nuevamente a la obra de Cassagne (2002) en su tomo II. El autor explica que la propiedad es un derecho natural anterior al derecho positivo y con una función tanto individual como social, lo que implica que su ejercicio debe orientarse al bien común. Además, detalla cómo el artículo 17 de la Constitución Nacional y la legislación expropiatoria configuran un sistema de garantías para los administrados, que incluye la exigencia de una indemnización previa, justa y legalmente determinada ante cualquier afectación del derecho (Cassagne, 2002, p. 29).

Para comprender el alcance de las restricciones impuestas sobre la propiedad privada en el fallo en cuestión, se consultó a Dromi (1998) en su Tratado de Derecho Administrativo. El autor explica que la limitación jurídica de los derechos subjetivos de los administrados es inherente a la función administrativa, derivando de los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional. Estas limitaciones, señala que, se manifiestan como expresión del bien común, en la necesidad de “reglamentar”, “regular”, “ordenar” o incluso “imponer” conductas por parte del Estado, afectando principalmente los derechos de libertad y propiedad. (p. 570). En consonancia con Dromi (1998), y para analizar más detalladamente las limitaciones al derecho de propiedad en interés público, se recurre al Tratado de Derecho Administrativo tomo IV de Marienhoff (1997). El autor distingue entre “limitaciones” y “restricciones”, explicando que las primeras son el género que abarca diversas especies, como servidumbres, expropiación y decomiso y que cada una incide de modo diferente sobre los atributos del dominio. Además, subraya que las limitaciones impuestas en interés público se rigen por el derecho administrativo y son, en principio, de competencia

provincial, en consonancia con el sistema federal argentino. Esta distinción es fundamental para el estudio del fallo, ya que la discusión gira en torno a si la ordenanza municipal configura una restricción legítima dentro del marco del poder de policía o si, por el contrario, se trata de una afectación indemnizable del derecho de propiedad conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional (pp. 3–8). Dromi (1998) subraya que el derecho administrativo regula estas restricciones, especialmente sobre el dominio privado, tal como dispone el artículo 2611 del Código Civil, lo que legitima la intervención estatal cuando se trata de intereses públicos superiores. La Corte Suprema ha establecido criterios clave sobre los límites del poder estatal en la planificación territorial. Distingue entre la cesión voluntaria y la expropiación: si la subdivisión de un predio es por iniciativa privada y con fines de lucro, la exigencia de ceder parte para el bien público no se considera confiscación. Sin embargo, si la iniciativa es pública y el propietario no consiente, se debe recurrir al procedimiento expropiatorio, como afirmó la Corte en *Río Belén S.A.C.I.I. y A. c/ Provincia de Buenos Aires* (CSJN, Fallos 277:313, sentencia del 07/08/1970). En este marco, el derecho de propiedad no es absoluto, sino que admite regulaciones razonables en ejercicio del poder de policía. La Corte Suprema ha legitimado a las provincias para dictar normas de urbanismo y planeamiento que busquen una mejor distribución de las ciudades en función del interés general, siempre que estas restricciones sean razonables y no violen derechos constitucionales. Esta postura se consolidó en *Mar de Ostende c/ Provincia de Buenos Aires s/ ordinario* (CSJN, Fallos 320:222, sentencia del 27/02/1997).

Para finalizar con el marco teórico, tenemos para analizar la tensión entre propiedad privada y bienes colectivos, Lorenzetti (2008), en su obra *Teoría del derecho ambiental*, advierte que los bienes ambientales, al no admitir exclusión, imponen límites al derecho de propiedad, los cuales deben justificarse por razones legítimas (p. 9). Además, subraya que el daño ambiental no se repara prioritariamente con dinero, sino mediante prevención, recomposición in natura y, en último término, indemnización (p. 34). Por eso, la reparación sigue una secuencia obligatoria: primero prevención, luego recomposición in natura y, sólo en última instancia, reparación económica. Esta lógica resulta central en casos donde prevalece la protección del paisaje sobre intereses patrimoniales. En la misma línea, Cafferata (2004) resalta el carácter híbrido e intergeneracional del derecho ambiental, donde los intereses colectivos se imponen

sobre los individuales (p. 19), incluyendo la dimensión cultural del ambiente como “lo creado, cultivado y edificado por el hombre” (p. 20). El autor lo ubica entre los derechos de tercera generación, que obligan al Estado a intervenir para proteger bienes comunes como el patrimonio cultural, desplazando la visión clásica de una propiedad privada absoluta (pp. 21, 24–25).

#### V. Postura del Autor

Ante los hechos que se fueron conociendo a lo largo de la lectura, nos topamos con la tensión entre el derecho de propiedad privada, con su inherente expectativa de explotación económica, y los derechos de tercera generación, particularmente los ambientales y culturales, reconocidos en nuestra Constitución Nacional. La declaración de 190 hectáreas en Merlo, San Luis, como Reserva Natural, que prácticamente anula su provecho económico privado en pos de proteger el faldeo de la Sierra de los Comechingones, es el epicentro de este conflicto. Mi postura, sustentada en la doctrina y jurisprudencia analizadas, es que si bien la protección ambiental es un imperativo constitucional, la medida municipal en el caso parece exceder los límites de una razonable y proporcional restricción, generando un sacrificio especial que merece reparación. Desde la perspectiva de la responsabilidad estatal, la medida adoptada por la Municipalidad de Merlo, aunque lícita y con una finalidad positiva como comunidad, la protección ambiental y cultural, no puede desconocer el impacto patrimonial que genera.

Como bien señala Gordillo (2009), el fundamento de la responsabilidad estatal no se limita a la culpa, sino que se extiende a la configuración de un daño vinculado funcionalmente con el obrar del Estado (p. 698). En este caso, la administración ejerce su poder de policía urbanístico, pero sus efectos sobre el uso y goce de la propiedad de los actores son tan drásticos que desnaturalizan el derecho mismo. No se trata de una "mera restricción administrativa no indemnizable", sino de una lesión indemnizable por desnaturalizar el derecho de propiedad. La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema ha sido clara al respecto: fallos como Galanti (CSJN, Fallos 310:2824, sentencia del 22/12/1987) y Juillerat (CSJN, Fallos 308:2626, sentencia del 23/12/1986) sostienen que el Estado no queda eximido de responsabilidad si sus actos lícitos, aun derivados del poder de policía, privan o lesionan la propiedad en sus

atributos esenciales. Esto encuentra eco en la visión de Bidart Campos (2005), quien argumenta que las normas o actividades lícitas y legítimas que, sin ser inconstitucionales en sí mismas, causan daño a derechos de terceros, derivan en una inconstitucionalidad en ese efecto dañino, obligando al Estado a responder y reparar..

Para comprender la legitimidad de las restricciones estatales a derechos individuales como la propiedad, Cassagne (2002) en su tomo I, explica que el derecho administrativo se diferencia del derecho privado porque el Estado, desde una posición preeminente, puede imponer decisiones de forma unilateral cuando está en juego el interés general, siempre respetando las garantías constitucionales (p. 193). Estas restricciones deben analizarse desde una lógica propia del derecho público, lo que implica que, si se aplican normas del derecho civil, debe hacerse por analogía y adaptándolas a los principios del derecho administrativo. Cuando la propiedad requiere de un uso social es correcto que prime sobre el individual. A sí mismo en su tomo II, Cassagne (2002) explica que la propiedad, si bien tiene una función social y admite limitaciones en interés público, sus garantías constitucionales (artículo 17 de la Constitución Nacional) exigen una indemnización justa y previa ante cualquier afectación que la desnaturalice (p. 29). En el análisis que llevó a cabo el Tribunal superior de Justicia de San Luis, teniendo en cuenta la doctrina y jurisprudencia otorgada, se puede observar que claramente existe una desproporcionalidad, la imposición de un uso "prácticamente decorativo o ecológico" a 190 hectáreas sin compensación alguna, parece exceder la razonabilidad y configurar un sacrificio especial que excede las cargas generales impuestas a la propiedad.

Para comprender más la afectación sufrida por los propietarios, Marienhoff (1997), con su clásica distinción entre "limitaciones" y "restricciones" al dominio (pp. 3-8), nos ilumina sobre tal cuestión, diciendo que las limitaciones son cargas generales que el Estado impone a la propiedad en beneficio público, como un código de edificación, y no generan derecho a indemnización. Las restricciones, en cambio, afectan la propiedad de forma particular y desproporcionada, pudiendo dar lugar a una compensación. El punto de Marienhoff (1997) es claro: el Estado puede intervenir para el bien común, pero no puede "vaciar de contenido" el derecho de propiedad sin que ello tenga consecuencias. Por su parte, Roberto Dromi (1998) legitima la intervención estatal y las limitaciones a los derechos, al considerar que son inherentes a la función

administrativa y derivan directamente de nuestra Constitución (Arts. 14 y 28 CN) en defensa de intereses públicos superiores. Esto significa que la acción del municipio de Merlo, al declarar una Reserva Natural, parte de una base legal y un objetivo loable, como habíamos mencionado. Sin embargo, a pesar de esta legítima facultad de regular, las medidas administrativas que se llevaron a cabo para los propietarios, que condena a 190 hectáreas a un uso "ecológico" sin ninguna compensación, va mucho más allá de una simple limitación. Estamos ante una acción municipal que transgrede el límite entre una regulación aceptable y una afectación que anula el derecho de propiedad. Ya no estamos hablando de una carga general o de una restricción razonable; es una medida que despoja al dominio de su esencia económica, dejándolo sin utilidad real para sus titulares.

Cuando la acción del Estado lleva a que una propiedad sea prácticamente inutilizable sin compensación, se convierte en una restricción ilegítima que exige, ineludiblemente, una reparación. La Corte Suprema utiliza como argumento, que, si la iniciativa es pública y el propietario no consiente, debe haber expropiación en *Río Belén S.A.C.I.I. y A., CSJN, (Fallos 277:313, sentencia del 07/08/1970)*. Además, aunque el derecho de propiedad no es absoluto y las regulaciones deben ser razonables en ejercicio del poder de policía, estas no pueden violar derechos constitucionales, como se consolidó en *Mar de Ostende c/ Provincia de Buenos Aires (CSJN, Fallos 320:222, sentencia del 27/02/1997)*.

Al abordar la responsabilidad estatal desde una perspectiva civil, el caso que nos ocupa nos invita a una reflexión crítica sobre cómo las acciones del Estado impactan en los particulares, incluso cuando esas acciones son perfectamente legales. Pizarro y Vallespinos (2020) nos hacen reflexionar como civiles de derechos en, esa insistencia judicial en que el nexo causal sea "exclusivo" cuando el Estado actúa legítimamente (p. 176). A mi entender, esa "exclusividad" se vuelve una traba injusta para conseguir una reparación. ¿Cómo puede ser que, si el Estado causa un daño, se lo exima de responsabilidad solo porque un tercero intervino? Esto choca de frente con principios tan básicos como la razonabilidad (Art. 28 CN) y el derecho de propiedad (Art. 17 CN). Mi argumento es claro, si el Estado, actuando dentro de la ley, genera un perjuicio, debe hacerse cargo. La doctrina del sacrificio especial y el principio de igualdad ante las cargas públicas (Art. 16 CN), ideas que también son profundizadas por

Pizarro y Vallespinos (2020) siguen con la idea que es de pura justicia que si un ciudadano asume una carga desproporcionadamente mayor por un beneficio que es para toda la comunidad, el Estado lo compense (p. 190). Si bien la Ley 26.944 (Art. 5°) opta por una indemnización que se limita al valor objetivo, no deja de ser un paso importante al reconocer, al menos, la obligación de reparar. En esa línea, el principio de justa indemnización, como derivación del artículo 17 de la Constitución Nacional, ha sido expresamente reconocido por la Corte Suprema en Benítez Fructuoso y otra c/ Dirección Nacional de Vialidad (Fallos: 317:377, sentencia del 12/04/1994), estableciendo que la compensación debe permitir al afectado adquirir un bien de similares características.

Es fundamental aclarar un punto crucial, en ningún momento, ni la postura de la Corte Suprema ni mi opinión personal buscan revocar la ordenanza municipal que declara la Reserva Natural y protege el patrimonio cultural de Merlo. La esencia de mi argumento no reside en desproteger este valor incalculable, sino en asegurar que su preservación no implique un sacrificio confiscatorio para los particulares. El objetivo es conciliar intereses, no anularlos.

Aquí es donde las perspectivas de Néstor Cafferata (2004) y Ricardo Luis Lorenzetti (2008) se vuelven indispensables para reforzar esta distinción. Lorenzetti (2008) nos enseña que los derechos ambientales y, por extensión, la protección del patrimonio cultural, pertenecen a los derechos de incidencia colectiva, cuya primacía sobre los intereses individuales es un pilar de nuestra Constitución (p. 9). El ambiente sano y el patrimonio cultural son bienes colectivos que no pueden ser recuperados una vez perdidos. Su valor no solo es ecológico o estético, sino también intergeneracional, ya que su conservación es un legado para el futuro. En esta misma línea, Cafferata (2004) subraya la naturaleza híbrida del derecho ambiental y la necesidad de priorizar los intereses colectivos (p. 19). Sostiene que la protección del ambiente y del patrimonio cultural es vital y justifica la intervención estatal, pero esa intervención debe hallar un punto de equilibrio con los derechos individuales, sin aniquilarlos. La imposición de una carga tan desproporcionada como la observada en el caso analizado, sin una adecuada compensación, rompe ese equilibrio. Los derechos de tercera generación no pueden ser utilizados como una justificación para una confiscación de facto, ya que esto

iría en contra del principio de igualdad ante las cargas públicas y del propio sistema constitucional que busca armonizar los derechos, no destruirlos.

## VI. Conclusión

A lo largo de este recorrido, entre normas, doctrina, jurisprudencia y reflexiones personales, intenté algo más que analizar un caso: busqué entenderlo desde la raíz de lo justo. Porque si algo nos exige el Derecho, es no quedarnos en la superficie. No basta con aplicar la letra de la ley; tenemos que leer entre líneas, revisar precedentes, volver a autores, estudiar la Constitución con la lupa del presente. Y a veces, también, dudar. Cuestionar incluso lo que dice el tribunal más alto, si eso nos lleva a descubrir una respuesta más equilibrada. En el caso que analizamos, podría haber elegido el camino contrario. Podría haber defendido la decisión del Superior Tribunal de San Luis, apoyarme en la necesidad de proteger el ambiente y cerrar el argumento allí. Pero no hubiera sido justo. Porque el Derecho también es equilibrio. Y en este caso, ese equilibrio se rompió. La medida estatal, aunque lícita y con un fin noble, impuso sobre los particulares una carga que los despojó de su derecho sin compensación. Eso no es justicia; es sacrificio impuesto.

Amo el Derecho porque nos obliga a pensar más allá de lo evidente. Porque a veces la solución no está ni en el artículo ni en la sentencia, sino en esa vuelta de tuerca que aparece cuando todo parece cerrado. Esa es nuestra tarea: seguir buscando, seguir leyendo, seguir argumentando; No para tener razón, sino para construirla. Porque no se trata de oponer ambiente contra propiedad, ni lo público contra lo privado. Se trata de respetar todo a la vez. Y cuando ese respeto se rompe, es ahí donde quienes estudiamos el Derecho tenemos que estar. Para solicitar al juez, con argumentos sólidos, para el caso en concreto, lo más justo, que evite omisiones y desnaturalizaciones del derecho. Que proteger la naturaleza no implica olvidar a quienes también forman parte de ella.

## VII. Listado de referencias bibliográficas

1. *Benítez Fructuoso y otra c/ Dirección Nacional de Vialidad*, CSJN, (Fallos: 317:377, sentencia del 12/04/1994).
2. Bidart Campos, G. J. (2005). *Manual de la Constitución Reformada Tomo I* Buenos Aires: Ediar.
3. Cafferata, N. (2004). *Introducción al medio ambiente*. México D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
4. Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo Tomo I* (7ª ed). Buenos Aires: Abeledo Perrot
5. Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo Tomo II* (7ª ed). Buenos Aires Abeledo Perrot.
6. Código Civil y Comercial de la Nación. Ley 26.994
7. Constitución de la Nación Argentina.
8. Dromi, R. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
9. *Galanti, Carlos Alberto c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, CSJN,(Fallos 310:2824, sentencia del 22/12/1987)
10. Gordillo, A. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*. (9ª ed). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
11. *Juillerat, Milton Enrique c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, CSJN, (Fallos 308:2626, sentencia del 23/12/1986)
12. Ley de Expropiaciones, Ley 21.499.
13. Ley de Responsabilidad del Estado, Ley 26.944.
14. Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. México D. F.: Porrúa
15. *Mar de Ostende c/ Provincia de Buenos Aires s/ ordinario*, CSJN, (Fallos 320:222. sentencia del 16/03/1989)
16. Marienhoff, M. S. (1997). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV*. Buenos Aires: La Ley.
17. Pizarro, D. G., & Vallespinos, C. G. (2020.). *Manual de Responsabilidad Civil Tomo II* (1ª ed). Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni Editores.
18. *Río Belén S.A.C.I.I. y A. c/ Provincia de Buenos Aires*, CSJN, (CSJN, Fallos 277:313, sentencia del 07/08/1970)